

LA PROTECCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. APUESTA POR EL PRINCIPIO DE PROXIMIDAD INSTITUCIONAL AL CUIDADO DEL ENTORNO COMO BIEN COMÚN

The legal-constitutional protection of the environment. It is committed to the principle of institutional proximity to the care of the environment as a common good

Ángel B. Gómez Puerto¹

Profesor de Derecho Constitucional
Departamento de Derecho Público y Económico
Universidad de Córdoba
bgomez@uco.es

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-68\(1\)-2020pp225-255](http://dx.doi.org/10.18543/ed-68(1)-2020pp225-255)

Recibido: 26.06.2019

Aceptado: 12.06.2020

Resumen

En materia de protección de medio ambiente, de gestión de programas públicos de educación, prevención y control, considera el autor que los Ayuntamientos deberían tener cada vez mayor implicación para hacer posible, real y efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado, que como principio de la política económica y social proclama nuestro artículo 45 de la Constitución.

En ese objetivo, la entidad local, próxima al territorio y a la población, debe tener también como acción conseguir cada vez más una mayor implicación de la ciudadanía en el respeto y defensa del entorno como bien común. El medio ambiente es cosa de toda la comunidad, un bien común de primer orden.

¹ Código autor en Dialnet: 152953. Blog: <http://gomezpuerto.blogspot.com/>.

Y en paralelo a esas dos líneas de actuación, es fundamental según el autor incrementar la educación ambiental en todos los niveles académicos y poner en marcha campañas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía en general. Sólo así tendremos asegurado nuestro derecho al medio ambiente.

Palabras clave

Medio Ambiente; Protección constitucional; Bien común; Educación Ambiental; Políticas públicas participadas.

Abstract

As for protection of environment, of management of public programs of education, prevention and control, thinks the author that the Town halls must have every time major implication to make possible, royal and effective the right to a suitable environment, that as beginning of the economic politics and social proclamation our article 45 of the Constitution.

In this aim, the local authority, next the territory and the population, must have as action obtain also increasingly a major implication of the citizenship in the respect and defense of the environment as common good. The environment is a thing of the whole community, common good of the first order.

And in parallel to these two lines of action, it is fundamental according to the author to increase the environmental education in all the academic levels and start campaigns of awareness directed the citizenship in general. Only this way we will have our right insured to the environment.

Keywords

Environment; Constitutional protection; Common good; Environmental education; Public informed policies.

SUMARIO: I. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. II. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. III. CIUDADANÍA, CERCANÍA INSTITUCIONAL E INTERÉS GENERAL MEDIO AMBIENTAL: LA PROTECCIÓN DE UN BIEN COMÚN EN EL MARCO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA AVANZADA. IV. CONTENIDOS Y METODOLOGÍA PARA UNA ESTRATEGIA LOCAL DE MEDIO AMBIENTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA PARA EL PERÍODO DE GOBIERNO LOCAL 2019-2023. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

1. *Ideas previas generales. Origen y evolución histórica de la protección del medio ambiente a nivel internacional*

En los últimos años ya se habla muy poco de la importancia de proteger los valores ambientales. La crisis económica, sus causas y sus consecuencias han provocado el olvido de cuestiones como el medio ambiente. Como reseñemos a continuación, será a partir de la cumbre de Naciones Unidas de Estocolmo de 1972, y sobre todo, tras la Cumbre de Río de 1992, las políticas medioambientales y las normas jurídicas de protección experimentaron un avance notable, que lamentablemente en los últimos diez años cayeron bastante en el olvido.

En lo referente a Andalucía, nuestra tierra, es evidente que cuenta, entre otras potencialidades, con un conjunto de recursos naturales muy destacados, un ingente patrimonio natural. Es nuestra obligación colectiva para con las generaciones futuras conservar esos valores y es en el ámbito local en el que se pueden articular estrategias efectivas y democráticas para este objetivo. El artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 establece la «versión andaluza» del derecho al ambiente en unos términos más actualizados y completo que el artículo 45 de la Constitución Española. Se proclama en el texto estatutario que todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad.

Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. Asimismo se expresa en el artículo 28 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos.

Un concepto que considero muy importante recordar en un trabajo de estas características es el de desarrollo sostenible. El libro «Nuestro Futuro Común», que lideró la ex primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, constituyó el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad².

La generación de la preocupación social por la protección del medio ambiente, y la incorporación de esta nueva preocupación social y sentimiento colectivo en los ordenamientos jurídicos occidentales se producen durante el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad. La toma de conciencia sobre el grado de deterioro de los recursos naturales hizo necesario que los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales se enfrentaran al dilema entre desarrollo económico de los territorios y la protección del medio ambiente.

En este proceso histórico, un punto de inflexión determinante lo constituyó la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972. A partir de esta fecha, sobre todo en el ámbito de las instituciones de las Comunidades Europeas, se inicia una intensa labor de elaboración y aprobación de normas de protección ambiental que determinará de forma notable el cambio de los ordenamientos jurídicos de los Estados en materia ambiental, y el inicio de un cambio social en cuanto a la sensibilización ciudadana hacia el medio ambiente.

También, entre final de los años sesenta y principios de los setenta, se promueven, a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (firmado en diciembre de 1966 y que entró en vigor en enero de 1977), los llamados Derechos Humanos de Tercera Generación, entre los que se encuentra el derecho al medio ambiente, como un derecho inherente a la persona y con el objetivo del progreso social y elevación del nivel de vida de todos los pueblos.

Precisamente, nuestra Constitución de 1978 se aprueba pocos años después y está inmersa en este nuevo escenario internacional y europeo, aunque todavía no éramos Estado miembro de las Comunidades Europeas. Por tanto, la introducción del artículo 45 en nuestra Constitución (derecho constitucional al medio ambiente y deber de conservar el entorno), con rango de principio rector de la política económica y social, hay que leerlo e interpretarlo en ese nuevo contexto político y jurídico internacional favorable a lo ambiental y en el marco del nuevo constitucionalismo social del momento.

² El denominado «Informe Brundtland», que se presentó en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, *definió desarrollo sostenible* como el que tiene como objetivo *satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades* (Meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs).

En la evolución histórica de la protección jurídica del medio ambiente es central el papel de la Unión Europea, que supuso la adaptación jurídico-ambiental de España con su incorporación en enero de 1986. Con la vigencia de las normas ambientales comunitarias, estatales y autonómicas, se generó en nuestro Estado una compleja trama de normas y políticas ambientales. En este escenario competencial, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales están siendo determinantes tanto en la generación de nuevas normas, como en la ejecución de medidas tendentes a conseguir los objetivos constitucionales de protección del medio ambiente.

La consecuencia histórica, política y jurídica de este proceso ha sido la vigencia en la actualidad de un cuerpo normativo ambiental amplio y variado, así como una estructura administrativa ambiental especializada, con el reto común de garantizar el cumplimiento efectivo de dichas normas, para lo cual es estratégico contar con la implicación y participación activa de la sociedad y de los colectivos implicados.

Recientemente, en 2015, el *Papa Francisco ha publicado la Encíclica Laudato Si`* sobre el cuidado de la Casa Común, considerando al medio ambiente como patrimonio común de la humanidad.

2. *La protección del medio ambiente como objetivo constitucional*

Entre los objetivos del nuevo Estado Social y Democrático de Derecho que se inicia con esta Constitución de 1978 es destacable una nueva y necesaria aspiración de la sociedad española, la protección del medio ambiente, que se consagraba como derecho y como obligación colectiva en el artículo 45 de la Carta Magna: «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo»; «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales»; «Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

Ese reconocimiento constitucional de la protección del medio ambiente se produjo, entre otras razones, por influencia de la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972.

Precisamente, nuestra Constitución se aprueba pocos años después de esta cumbre y está inmersa en este nuevo escenario internacional y europeo, aunque todavía no éramos Estado miembro de las Comunidades Europeas. Por tanto, el contenido medioambiental de nuestra Constitución hay que interpretarlo en ese nuevo contexto político y jurídico internacional favorable a lo ambiental.

La Constitución española de 1978 se sumó a esa nueva corriente jurídica internacional. Así, a través del artículo 45 de nuestra constitución, se incorpora por primera vez en nuestro Derecho Constitucional la noción de calidad de vida y se constitucionaliza el deber de conservar el entorno. La obligación constitucional de conservar el medio ambiente se configuró realmente como contenido del Estado Social.

Como hemos apuntado, nuestro texto constitucional al tiempo que consagra el derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado, recoge el deber de conservarlo. Este deber se refuerza con la posible imposición de sanciones penales y administrativas y con la obligación de reparar el daño causado. Una forma de concretar el deber constitucional de conservación fue la inclusión en 1995 en el Código Penal del llamado delito ecológico, reforzado en la reforma que entró en vigor en 2015³, y en la esfera administrativa, con la vigilancia e imposición de sanciones pecuniarias.

Además de esa importante novedad en el Código Penal, en los 40 años de vigencia de la actual Constitución se han aprobado importantes leyes de contenido ambiental que atienden a los objetivos constitucionales antes mencionados⁴.

3. *El proceso de la constitucionalización del medio ambiente en nuestro texto constitucional*

3.1. Concepto jurídico-constitucional de medio ambiente

Es conveniente e ilustrativo tener presente la literalidad y estructura de contenidos del artículo 45 de nuestra Constitución Española (CE) de 1978, que es la siguiente:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

³ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

⁴ Destacables son las aprobadas en las dos primeras décadas del siglo XXI: la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (actual Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba su Texto Refundido); Ley 37/2003, del Ruido; Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero(modificada por la Ley 13/2010); Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental; Ley 34/2007 de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados; o la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental

2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

Cuestión previa e importante es el concepto jurídico de medio ambiente. El profesor italiano Giannini⁵ delimitó el concepto jurídico de medio ambiente catalogándolo en tres posibles versiones: a) en cuanto conservación del paisaje, incluyendo tanto las bellezas naturales como los centros históricos; b) el medio ambiente en cuanto normativa relacionada con la defensa del suelo, del aire y del agua; y c) el ambiente en cuanto objeto de disciplina urbanística.

El profesor Raúl Canosa Usera⁶, al abordar este tema, pone en cuestión incluso el carácter reiterativo del término medio ambiente. Mantiene que sería mejor ambiente, a secas. Parece que el término es producto del lenguaje administrativo que se caracteriza por preferir la expresión más prolija a la más breve. No obstante, desde su empleo por la legislación de los años 70 se ha ido consagrando jurídicamente. En cuanto al contenido del concepto, debido a la fuerza atractiva de lo ambiental, se tiende a la adopción de un concepto amplísimo, inabarcable de medio ambiente, ya que, si nos atenemos a la realidad, ambiente es todo lo que nos rodea. Pero, este concepto tan amplio debilitaría su valor jurídico. Según el autor, el objetivo de los ordenamientos jurídicos debe ser acotar qué bienes pueden calificarse de ambientales.

El constituyente español de 1978 adoptó un concepto de medio ambiente poco nítido, apenas perfilado en su significado jurídico. La tarea clarificadora corresponde al legislador ordinario, que habrá de concretar este concepto en la anhelada ley básica ambiental. En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al unísono con ciertos sectores de la doctrina, han apostado por un concepto funcional de medio ambiente: estaríamos ante una norma ambiental cuando su «centro de gravedad» estuviera en lo ambiental, es decir, cuando su principal finalidad fuera la tutela ambiental, el «mantenimiento de un alto nivel de protección del ciclo de la vida».

La sentencia 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional, pone el acento sobre la relación compleja existente entre todos los factores ambientales: el medio «no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos...».

⁵ Giannini, Massimo S. «Ambiente: aspectos jurídicos», Revista de Derecho Público, 1973.

⁶ Canosa Usera, R. Constitución y medio ambiente. Dykinson, 2000.

Para el Tribunal Constitucional, la dinamicidad del concepto de medio ambiente se conjuga con su carácter antropocéntrico: «...esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica de medio ambiente fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción perteneciente al hoy y operante»⁷ Por tanto, nuestro alto tribunal sostiene un concepto dinámico de medio ambiente, es decir, como entorno vital conformado más que por los elementos considerados aisladamente, por las relaciones entre los distintos factores y elementos ambientales.

3.2. Naturaleza de la protección del medio ambiente en nuestra Constitución

El profesor Delgado Piqueras⁸ ha sostenido que el derecho al medio ambiente no debe ser entendido como el derecho a disfrutar de un ambiente ideal, sino como el derecho a que éste sea preservado, protegido del deterioro y, en su caso, mejorado en el momento y lugar concreto en que se manifieste una situación de degradación efectiva o potencial.

Asimismo, considera que el deber del legislador no consiste en redundar una proclamación general que ya sanciona la Constitución ni tampoco en establecer una definición universalmente válida del derecho, sino en extender y hacer realidad su verificación en los distintos sectores del ordenamiento que le afectan. Esta es, según Delgado Piqueras, la tarea que el constituyente encomienda al legislador, decidir progresivamente en los distintos ámbitos y realidades de conflicto ambiental cuál debe ser el alcance de ese derecho, conjugándolo y armonizándolo con el resto de bienes, valores, principios y derechos igualmente reconocidos en la Constitución.

Por su parte, Jordano Fraga⁹ ha afirmado que la construcción del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado como derecho subjetivo es posible en nuestro ordenamiento jurídico por tres razones:

- La primera razón es la que nos ofrece la interpretación literal: si el artículo 45 de la CE utiliza la expresión derecho, lo que se reconoce es un derecho.
- En segundo término, cabe una construcción expansiva en base al artículo 10.2 de la Constitución: el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado y en artículo 12 reconoce el

⁷ Fundamento Jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995.

⁸ Delgado Piqueras, F. «Régimen Jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente», Revista Española de Derecho Constitucional, 1993.

⁹ Jordano Fraga, J. «El Derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado». Revista electrónica de Derecho Ambiental, Universidad de Sevilla, 2002.

derecho de toda persona al mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y el medio ambiente.

- En tercer lugar, el artículo 53.3 de la Constitución es base indiscutible para defender la naturaleza de verdadero derecho subjetivo del derecho consagrado en el artículo 45 de la Constitución.

En opinión de Domper Ferrando¹⁰, el reconocimiento de un derecho del ambiente en las constituciones recientes y la conciencia creciente de la problemática medioambiental, junto al carácter consensuado con que se elaboró nuestra Constitución, abocaron a un reconocimiento expreso del derecho al medio ambiente en su artículo 45. Constitucionalmente en España el medio ambiente se entronca entre los principios rectores de la política económica y social, localizándose en la parte dogmática como un nuevo derecho económico-social: el derecho al medio ambiente y a la calidad de vida.

El profesor Canosa Usera mantiene el contenido incierto y de estructura abierta de este nuevo «derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (artículo 45.1 de la Constitución), y por tanto, la urgente y necesaria regulación del mismo, pues, no basta la regulación constitucional. Es decir, la inexistencia, aún, en nuestro ordenamiento jurídico de una ley general del medio ambiente, que desarrolle los derechos y principios recogidos en dicho precepto constitucional. Este es un asunto principal del tema que estamos abordando, pues, en nuestro ordenamiento jurídico pasamos de las muy generales normas jurídicas contenidas en el artículo 45 a normas administrativas absolutamente sectoriales y concretas, sin norma general intermedia. Es pues, necesario, determinar legalmente los contenidos del derecho al medio ambiente y el deber de conservarlo.

Este autor también aborda la configuración subjetiva de lo ambiental, la estructura del derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado para la persona. La primera idea que deja clara es que el reconocimiento del derecho a disfrutar de un ambiente adecuado va poco a poco extendiéndose y encontrando su sitio en ordenamientos jurídicos de la segunda mitad del pasado siglo.

Nuestra Constitución de 1978 es un buen ejemplo de toda esta problemática. El artículo 45 del texto constitucional, que consagra un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado, está ubicado sistemáticamente en el capítulo III del título I. En rigor, no es un derecho, sino un principio rector de la política económica y social. Estos principios suponen mandatos al legislador y al resto de los poderes públicos para que orienten su actividad en la senda que marcan estos principios. Se puede concluir que, el reconocimiento

¹⁰ Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa. Planteamientos constitucionales*. Civitas/Universidad de Zaragoza, 1992

de un derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, al margen de su formulación literal y de su problemático valor como derecho subjetivo típico, es, según el autor, incuestionablemente un principio, y como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico.

La referencia más clara al derecho en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la encontramos en la STC 102/1995, según la cual «el aseguramiento de la solidaridad colectiva que haga posible el ejercicio del derecho a disfrutar del medio y el correlativo deber de conservarlo, legitiman la atribución al Estado de competencias ambientales». En esta misma resolución, el Tribunal Constitucional brinda un importante apoyo a la consideración como fundamental del derecho proclamado en el artículo 45.1, al entender que como emanación de la dignidad de la persona (artículo 10.1 de la Constitución), cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales¹¹.

3.3. La obligación constitucional de conservar el medio ambiente como contenido del Estado Social

En 1978, la constitucionalización del medio ambiente se realiza en nuestra Carta Magna en una doble vertiente: reconociendo un derecho subjetivo y proclamando unos principios ambientales. En efecto, el artículo 45.2 de la Constitución encarga a los poderes públicos «velar por la utilización racional de los recursos naturales» y «defender y restaurar el medio ambiente». Estos principios han de estar vinculados a los fines que el propio precepto establece, «proteger y mejorar la calidad de vida» y ser un «medio adecuado para el desarrollo de la persona».

Algunos estatutos de autonomía recogen entre los objetivos a alcanzar por las instituciones autonómicas, los ambientales. Así, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007¹² incluye, entre los objetivos básicos de la acción de los poderes públicos propios: «La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas» (Art. 10.3.7).

Y en su artículo 28 establece, en su apartado primero que «todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el

¹¹ Fundamentos jurídicos séptimo y octavo de la STC 102/1995.

¹² Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE de 20 de marzo de 2007).

paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes».

En su apartado segundo garantiza «este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales».

Y por último, proclama que «todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes».

En cuanto a la eficacia normativa de los principios ambientales que recoge nuestra Constitución, la primera idea que hay que dejar clara es que, como todos los preceptos del Capítulo III del Título I, la eficacia normativa de los principios que contienen el artículo 45 CE (ubicado en ese capítulo) depende de lo dispuesto en el artículo 53.3 CE, que regula la eficacia normativa. Textualmente dice este precepto que «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Hay que recordar una cuestión importante respecto a los principios constitucionales del capítulo III, del título I. Estos operan como mandatos al legislador y en consecuencia son normas de cobertura constitucional: al asignar obligaciones a los poderes públicos, vinculan su discrecionalidad al modelo de transformación que impone la Constitución (artículo 9.2 y Capítulo III, del Título I de la Constitución). Esta función de cobertura es, en materia ambiental, bastante clara pues la realización de los objetivos constitucionales ambientales supone importantes sacrificios de otros intereses jurídicos.

Importante es el tema de la integración del medio ambiente en lo que se ha venido en denominar constitucionalismo de lo concreto, es decir, la preocupación de los textos constitucionales por las condiciones de vida del ser humano. Esto es el constitucionalismo social, que a diferencia del liberal, se preocupa de lo concreto, de las condiciones de vida del ser humano, lo que supone un acercamiento de las constituciones al ser humano, al ciudadano. En este sentido hay que entender la inclusión de lo ambiental en las constituciones.

3.4. Regulación constitucional de las infracciones de las normas de protección del medio ambiente

Nuestro artículo 45 de la Constitución Española, al tiempo que consagra el derecho a «disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona», en el propio primer apartado, in fine, recoge el «deber de conservarlo». Este deber se refuerza con la posible imposición de sanciones penales

y administrativas y con la obligación de reparar el daño causado (artículo 45.3). No puede haber ejercicio de un derecho si los titulares del derecho no son, a su vez, sujetos del deber de conservar su objeto, el medio ambiente. Sin la solidaria contribución de todos en la conservación del medio, no es posible el goce del derecho, el ejercicio del derecho al medio ambiente.

La naturaleza de este deber ambiental es la propia de un deber constitucional, puesto que no corresponde con el derecho sino que es impuesto objetivamente por la Constitución y desarrollado por otras normas de carácter sectorial. En realidad, gran parte de las obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico ambiental provienen de directivas comunitarias, transpuestas a la legislación interna.

Una forma de concretar el deber constitucional de conservación ha sido la inclusión en el Código Penal del llamado delito ecológico, y en la esfera administrativa, con la vigilancia e imposición de sanciones. El artículo 45.3 ofrece cobertura constitucional a todas estas formas de garantizar el objetivo constitucional ambiental.

El Tribunal Constitucional, al abordar el régimen administrativo sancionador en el orden ambiental, entiende que esta materia forma parte de la materia ambiental básica, y en consecuencia, las normas que la regulan tienen la consideración de básicas. Las comunidades autónomas tan sólo pueden ampliar y mejorar el régimen sancionador fijado por las normas básicas, pero no disminuirlo ni restringirlo¹³.

3.5. La protección constitucional y estatutaria del medio ambiente como marco referencial de las políticas públicas.

Revisada la principal proclamación medioambiental del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su versión actualizada de 2007, es interesante destacar que tanto el mismo como nuestra Constitución, establecen una conexión entre calidad de vida y protección ambiental, asunto que es muy importante desde el punto de vista axiológico, de los valores, como concepto de modelo de Estado y de políticas públicas.

Es un asunto central, que también aparece, como hemos dicho, en el artículo 45 de nuestra Constitución, aunque no estrictamente como derecho fundamental especialmente protegido, sino como principio rector de la política social y económica, con valor jurídico no de derecho fundamental, sino de principio informador de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, que no implica aplicabilidad o vinculación directa

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1996.

como derecho fundamental, habiendo que estar a la legislación de desarrollo o actuaciones de los poderes públicos a través de programas de actuación.

En la próxima y necesaria reforma constitucional, debería garantizarse el derecho al medio ambiente como fundamental y no sólo como principio rector de la política social y económica, de aplicación y desarrollo a la voluntad de los poderes públicos y sin capacidad de la ciudadanía de reclamación de ejercicio efectivo.

II. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

1. *Idea previa*

En materia de protección de medio ambiente, de gestión de programas públicos de educación, prevención y control, considero que los Ayuntamientos debieran tener cada vez mayor implicación para hacer posible, real y efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado, que como principio de la política económica y social proclama nuestro artículo 45 de la Constitución.

En ese objetivo, la entidad local, próxima al territorio y a la población, debe tener también como acción conseguir cada vez más una mayor implicación de la ciudadanía en el respeto y defensa del entorno como bien común. El medio ambiente es cosa de toda la comunidad.

2. *Las competencias de la Administración Local*

El profesor Lorenzo Martín-Retortillo¹⁴ mantiene que son importantes tres ideas en el tema de la participación de la Administración Local en la protección y gestión del medio ambiente, que considero vigentes pese a que han transcurrido ya dos décadas de dicha publicación:

- a) El cuidado, la defensa y la protección del medio ambiente serían hoy uno de los signos de nuestro tiempo, una exigencia de racionalidad en que caen de vez de en cuando las sociedades organizadas y con sensibilidad, para llegar a la conclusión de son de inexcusable búsqueda y afianzamiento, sabiendo al mismo tiempo, que constituye una de esas causas nobles por la que vale la pena empeñar sacrificios y esfuerzos.

¹⁴ Martín Retortillo, L. «Administración Local y medio ambiente». Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, Civitas, 1996.

- b) En los modernos Estados (incluida España), de la tensión descentralizadora que se deja sentir con fuerza a la hora de dar organización al poder público, con el consiguiente reflejo en el protagonismo que debe corresponder a las entidades locales. Se trataría así del empeño (otra de las exigencias clave de nuestra época) de acercar la Administración a los ciudadanos, en esa búsqueda incesante de fórmulas de participación que revaloricen el papel de las corporaciones locales.
- c) Hay que empecinarse en reclamar con fuerza que el Derecho, lo jurídico, presenta también unas exigencias inexcusables: en el sentido de que la norma, si es importante, es sólo un medio a través del cual intentar conseguir unos resultados; que esa efectiva incidencia sobre la realidad es lo que de hecho importa; en resumen, que de poco vale una norma si luego es sólo objeto de la más hiriente inaplicabilidad. En España, según este autor, se produce este espejismo que se complace con la sola elaboración de normas, acaso sin haberse siquiera tomado la molestia en el trámite de su preparación de calcular si iban a resultar efectivamente aplicables, si se contaba con los medios adecuados, si se asumían los esfuerzos o sacrificios necesarios para hacerlas operativas.

La Carta Europea de la Autonomía Local¹⁵ proclama en su preámbulo «la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder». En el artículo 3.1 considera que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

El artículo 4.3 preceptúa que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». Y en el precepto 4.4 establece que «las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro de la ley».

3. *La autonomía municipal en la Constitución Española de 1978*

Hay recordar que la Constitución Española, en el artículo 137 (Título VIII: Organización Territorial del Estado) proclama que «El Estado se

¹⁵ Aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España en 1988.

organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Reforzando este principio de distribución territorial de poder, el Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, dada la distribución vertical de poderes y la participación de entidades territoriales de distinto rango¹⁶.

Por su parte, el artículo 140 de la Constitución establece que «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.»

4. *La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)*

La normativa reguladora del régimen local ha experimentado diversas modificaciones desde su aprobación en 1985. A destacar la reforma que constituyó la Ley 57/2003 de medidas para la Modernización del Gobierno Local¹⁷, o la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El artículo 2.1 de la LRBRL, en consonancia con lo dispuesto en la Carta Europea de la Autonomía Local, proclama que «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

5. *La asignación de competencias concretas a los municipios en materia ambiental la establecen en nuestro ordenamiento jurídico los artículos 25 y 26 de la LRBRL*

El primer apartado del artículo 25 establece un principio general de actuación de las autoridades locales para conseguir sus objetivos: «El municipio,

¹⁶ STC 247/2007.

¹⁷ La conocida como «ley de grandes ciudades» supuso una amplia reforma de la Administración Local.

para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Este principio de actuación es muy importante en la materia de la gestión del medio ambiente urbano, para el cual será necesario poner en marcha instrumentos públicos diversos para conseguir asegurar el derecho ciudadano al medio ambiente.

El artículo 25.2 de la LBRL establece la lista general de competencias que deberá ejercer en todo caso el municipio (en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas). De ese listado legal, las siguientes son las competencias que podríamos considerar conectadas con la materia medio ambiente local:

- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- Protección de la salubridad pública.

Por su parte, el artículo 26.1 de la LBRL establece los servicios que obligatoriamente deberán prestar los municipios, por sí solos o asociados. Indicamos, a efectos ilustrativos, los de contenido ambiental:

Los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prevención y extinción de incendios.

- En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- Recogida y tratamiento de residuos.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Limpieza viaria.

6. *Propuesta general de un modelo de gestión del medio ambiente urbano*

Revisadas las previsiones legales, creo muy importante dejar clara la necesidad de tener en cuenta la variable ambiental en las distintas decisiones y planes referentes a las políticas que desarrolle una Administración Local (transporte público y movilidad, desarrollo local, urbanismo y planificación territorial, turismo, comercio, participación ciudadana, educación e infancia, etc), pues, no es incompatible el desarrollo de la Ciudad y la protección del medio ambiente urbano.

Es más, es que son admisibles modelos de desarrollo económicos insostenibles desde el punto de vista del respeto al entorno, por mucho empleo que pudieran generar. Muy al contrario, el debido cuidado de nuestro entorno puede aportar muchas posibilidades de futuro para los territorios. En este sentido, considero necesario apostar por una idea de ciudad entendida como un entorno de vida saludable, equilibrada en la ordenación del territorio, en la que las personas sean el principal centro de interés de la actuación municipal.

Para conseguir los objetivos de sostenibilidad local, propongo como modelo ambiental para las Administraciones Locales con los siguientes contenidos estratégicos:

- Gestión de los residuos urbanos. Consecución del ciclo integral de los residuos (reducción, reutilización y reciclaje-compostaje), así como potenciación de los servicios de limpieza viaria y la implicación ciudadana para estos cometidos.
- Gestión del agua. Ciclo integral del agua, control en la red de abastecimiento para evitar pérdidas y concienciación social para reducir el consumo de agua.

- Control de la calidad del aire. Contribución desde lo local a la aplicación de normativa autonómica y estatal sobre calidad del aire.
- Urbanismo sostenible. Planificación racional y sostenible de los usos del suelo (incorporación de la variable ambiental en la planificación del territorio). Asimismo, medidas de apoyo a la rehabilitación de viviendas y solares abandonados en el casco histórico, como alternativa a un crecimiento desmedido de las ciudades. Se trata de apostar por la idea de ciudad compacta, evitando la ocupación innecesaria de suelo.
- Transporte urbano y movilidad: potenciar el transporte público colectivo, concienciación para el uso de medios de transporte alternativos, racionalización (reducción) del uso del vehículo privado y apuesta clara por la peatonalización, sobre todo en los cascos históricos y antiguos.
- Apuesta por el uso de bicicleta en el ámbito urbano, como una estrategia de movilidad y de salud pública.
- Gestión de la energía: ahorro y eficacia energética. Potenciar viviendas con técnicas de construcción aislantes (arquitectura bioclimática), así la instalación de fuentes de energía no contaminantes (paneles de energía solar).
- Medidas a nivel local para la reducción de la contaminación acústica producida por ruidos y vibraciones.
- Espacios verdes. Incrementar las zonas verdes de las ciudades hasta alcanzar los objetivos actuales de la Organización Mundial de la Salud: entre 10 y 15 m² de zonas verdes por habitante.
- Protección y rehabilitación del patrimonio histórico de las ciudades, como elemento integrante también del medio ambiente urbano.
- Acciones permanentes de educación ambiental con el doble objetivo transversal de hacer más ambiental la actuación municipal en su conjunto y más comprometida a la ciudadanía.

Desde el punto de vista de la organización municipal, para llevar a efecto con eficacia los objetivos estratégicos ambientales, la Administración Local debe dotarse de Concejalías de Medio Ambiente bien estructuradas desde el punto de vista competencial y presupuestario, que incluyan no sólo la propia delegación municipal de medio ambiente, sino también a todo el sector público local medioambiental (empresas municipales u organismos autónomos de gestión de los residuos, del agua, del transporte público municipal o educación ambiental).

Las Concejalías de Medio Ambiente de carácter mixto con otras delegaciones (urbanismo, obras, etc.) no son lo más adecuado administrativa y

jurídicamente para actuar con eficacia en la protección y defensa del medio ambiente urbano.

Asimismo, es muy importante potenciar mecanismos de participación como pueden ser los Consejos Locales de Medio Ambiente (mecanismo de participación de los colectivos), o el Defensor Ambiental de la Ciudadanía, que acogería las propuestas o quejas de los vecinos sobre todas estas cuestiones, y fiscalizaría la actuaciones y omisiones de las administraciones públicas competentes en materia medioambiental (Autonómica y Local). No obstante, paralelamente también han de potenciarse las medidas de vigilancia, inspección y sanción de las diferentes infracciones a la normativa ambiental general y a las ordenanzas de protección del medio ambiente local.

Especial importancia tiene la participación de los ciudadanos en estas estrategias locales de medio ambiente. La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad¹⁸ destaca especialmente el «protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad» en los programas locales de medio ambiente. En concreto, se dice que ha de garantizarse el acceso a la información a todos los ciudadanos y grupos interesados. Se perseguirá, prosigue, por todos los medios la educación y la formación en materia de desarrollo sostenible. Estos principios también se desarrollan en diferentes Programas de Acción de la Unión Europea para el Medio Ambiente de la Unión Europea.

Por su parte, en el Libro Blanco de la Educación Ambiental en España¹⁹, se expresa que «la participación es el proceso de compartir decisiones sobre los asuntos que afectan a la vida de uno mismo y de la comunidad en que vive. De forma específica, la participación ambiental es un proceso que posibilita la implicación directa de los ciudadanos en el conocimiento, la valoración, la prevención y la corrección de los problemas ambientales».

En los grandes municipios el fomento de la educación ambiental y de la participación ciudadana al respecto se ha de considerar un objetivo estratégico que ha de impregnar cada una de las actuaciones que se desarrollan en la gestión del medio ambiente urbano. Los -diferentes programas de educación y concienciación ambiental son el instrumento que permiten la relación directa con los ciudadanos (escolares, universitarios, colectivos verdes, asociaciones de vecinos, etc.) para hacer más eficaz la gestión de la recogida de los residuos, limpieza de nuestras calles y plazas (muy impactadas de suciedad en los eventos festivos), separación y reciclaje de residuos, ahorro en el consumo de agua, ahorro energético, respeto de caminos públicos,

¹⁸ Denominada Carta de Aalborg, Dinamarca, de 27 de mayo de 1994.

¹⁹ De fecha 15 de junio de 1999: pdf disponible en https://www.miteco.gob.es/es/ce-neam/recursos/documentos/blanco_tcm30-77431.pdf

protección de las zonas verdes y espacios naturales, respeto del planeamiento urbanístico, etc.

Toda esta actividad municipal y ciudadana tendría que articularse y potenciarse como una contribución desde lo local a la efectividad del derecho constitucional a un «medio ambiente adecuado», proclamado y consagrado en el artículo 45 de nuestra Constitución, precepto en el que también se establece el «deber de conservarlo» (solidaridad colectiva con el medio ambiente).

Conseguir el compromiso de la ciudadanía, comunidad escolar y universitaria, asociaciones, empresas, medios de comunicación e instituciones, en la cultura del respeto al medio ambiente urbano, es una tarea en la que todos tenemos un papel importante que no debemos ni podemos eludir. Posiblemente, los Ayuntamientos y organismos municipales en su conjunto debieran coordinarse en todas sus acciones de educación y sensibilización ambiental en torno a una sola delegación u organismo municipal, para mayor coherencia y eficacia.

III. CIUDADANÍA, CERCANÍA INSTITUCIONAL E INTERÉS GENERAL MEDIO AMBIENTAL: LA PROTECCIÓN DE UN BIEN COMÚN EN EL MARCO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA AVANZADA

1. *Marco conceptual previo. El bien común y los intereses generales. Nuestro modelo constitucional*

La dimensión social del ser humano y su tendencia natural a agregarse en comunidades políticas tiene como fundamento y finalidad la consecución de determinados beneficios generales o comunes. A estos beneficios, en orden a satisfacer las necesidades básicas, el pleno desarrollo humano y la felicidad colectiva, a través de modelos políticos de convivencia, cambiantes en el devenir histórico, es a lo que se suele denominar «bien común».

En la Teoría del Derecho, disciplina jurídica que tiene como objeto de estudio los fundamentos filosóficos del Derecho, se suele situar en el pensamiento de Aristóteles el primer planteamiento filosófico de lo que en siglos posteriores se denominaría como bien común. En su conocida obra «Política», indicaba el pensador griego que la sociedad organizada en la *polis* debería proporcionar a cada uno de sus miembros lo necesario para su bienestar y su felicidad²⁰.

A partir de esta aportación aristotélica, este objetivo político de buscar el bien para la colectividad no dejaría de ser motivo de reflexión y propuesta de

²⁰ Pérez Luño, Antonio E. Teoría del Derecho (capítulo XIX «El Bien Común»). Tecnos, 2017.

los principales pensadores y teóricos del Estado y de la sociedad hasta nuestros días, época contemporánea en la que se acuñaron términos como interés general o colectivo para referirse al originario concepto de bien común, que muy recientemente ha sido recuperado tanto en ámbitos académicos, como políticos y ciudadanos.

La conexión del bien común con los nuevos objetivos del constitucionalismo del siglo XX, derivados de la generación de derechos y libertades de corte social y económico es evidente. La incorporación de los objetivos del Estado Social a los propios del Estado de Derecho y de Estado Democrático hacen que el bien común sea elevado a un objetivo fundamental para hacer efectivo el principio de igualdad, facilitando el progreso colectivo en términos de condiciones de vida digna, para dar pasos hacia el objetivo de la felicidad colectiva. En definitiva, podemos concluir en este punto que el bien común sería asegurar por parte de los poderes públicos que se cumpla la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Además, hemos de tener en cuenta que en nuestro país, vivimos actualmente en un Estado que tiene como objetivo conseguir una «sociedad democrática avanzada», objetivo proclamado en el propio Preámbulo nuestra Constitución, por lo que la ciudadanía y sus intereses generales debieran ser el indiscutible centro de atención de las políticas públicas, entendidas éstas como conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de los bienes o recursos públicos, tanto entre los individuos que conforman una determinada comunidad, como entre los grupos entre los que se organiza, con el objetivo común de asegurar la felicidad colectiva, el bienestar general del común²¹.

Por este objetivo constitucional y fundacional de nuestro sistema democrático es tan importante la implicación directa de la ciudadanía en defensa de lo común, para situar a los poderes públicos y a las políticas públicas en la senda real de sus obligaciones de defensa de lo que es de todas las personas que componemos una comunidad.

En este marco conceptual tampoco podemos olvidar que nuestra Constitución apuesta, en su modelo de «constitución económica», no sólo por la libre economía de mercado, sino que también aparece en preceptos fundamentales la apuesta por la iniciativa pública en la actividad económica y por la economía social, llegando a proclamar que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general» (artículo 128). Se trata por tanto, de una previsión constitucional que posibilita definir y aplicar conceptos de una nueva economía del bien común, totalmente necesaria para atender a los intereses generales de la

²¹ Gómez Puerto, Ángel B. *Derecho y Democracia. Reflexiones sobre el Estado social*. Ediciones Don Folio, 2018.

ciudadanía. En este sentido, han surgido en nuestro país iniciativas con este objetivo²².

Pues bien. El bien común, lo colectivo, lo que es susceptible y deseable que sea valorado y disfrutado por todas las personas de una colectividad, y respecto al que tenemos obligación de preservar para las generadoras venideras, pues son valores respecto a lo que somos meros «usufructuarios» temporales, respecto a los cuales la ciudadanía tenemos esa especial responsabilidad, de nuestra acción depende su protección.

2. La hora de las iniciativas ciudadanas en la búsqueda del equilibrio entre el valor social y económico de lo común. Experiencias en la ciudad de Córdoba en defensa del patrimonio común

Tradicionalmente la ciudadanía hemos dejado en manos de los poderes públicos la gestión y administración diaria de esos intereses generales o colectivos. De hecho, en lo referente a la capacidad legislativa y de gobierno y gestión administrativa sigue siendo, obviamente, así. Pero, en la actualidad, afortunadamente, cada vez se dan más iniciativas ciudadanas que cuidan y protegen el bien común, cuya titularidad corresponde a todas las personas que componen una colectividad. Como guía, muy recomendable es el documental «Mañana» (Cyril Dion y Mélanie Laurent, 2016), una estupenda colección de experiencias en diferentes puntos del planeta en las que la ciudadanía trabaja por el bien común.

Justo en ese punto puede surgir alguna discrepancia: ¿qué asuntos en concreto integran el bien común? Hay temas pacíficos, sobre los que parece no haber dudas de que integran el bien común de una comunidad, de una ciudad, de un territorio. Los valores ambientales, la movilidad, la ordenación física de un territorio o el modelo de desarrollo local. Pero hay otros en que igual el tema ya no está tan claro. En todo caso, en principio, creo que la ciudadanía tenemos pleno derecho a plantear a las instituciones cualquier cuestión que creamos puede mejorar lo común y la vida del común, para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, y no una mera oportunidad.

En nuestra tierra, Córdoba, en los últimos años se están desarrollando experiencias desde la ciudadanía para cuidar el bien común en facetas variadas, en defensa del valor social, cultural y medioambiental de los bienes comunes, frente a tesis y prácticas exclusivamente economicistas en la ocupación y uso del espacio público y de los bienes del común.

²² Sanchís Palacio, J. R y Amigo Pérez, M. El modelo de la economía del bien común. Delta Publicaciones, 2018.

Sin duda, se trata de buenas prácticas que se han tejido en nuestra tierra, surgidas netamente desde las personas, sin impulso administrativo ni institucional, pero con nítidos objetivos de salvaguardar los valores patrimoniales esenciales para una vida digna y respetuosa con nuestro entorno y con el futuro.

Desde plataforma ciudadana «A desalambrar» en defensa de los caminos públicos, la iniciativa ciudadana por el parque natural Sierra Morena de Córdoba con miles de firmas registradas en apoyo a esta causa, colectivos surgidos en defensa del derecho a vivienda, la sanidad o la educación pública, medios de comunicación para (y desde) la ciudadanía como Paradigma, la plataforma ciudadana Mezquita-Catedral de todas y todos, colectivos que promueven el consumo responsable o la economía del bien común, experiencias como el centro social Rey Heredia, o la acción concreta de la asociación de vecinos del barrio de El Naranjo llevando al Defensor del Pueblo la situación de la Fuente pública de La Palomera ante la inacción de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

O las acciones que están desarrollando ciudadanos a título individual, pues, el activismo de las personas a título individual también está dentro de este concepto de defensa del bien común, sin lugar a dudas, con denuncias públicas o instando al Defensor del Pueblo para que las Administraciones actúen en asuntos concretos.

Y más recientemente, el foro ciudadano nacido en Córdoba que pretende hacer real el «derecho a la ciudad», que trata de hacer compatible las actividades económicas (sector turismo y hostelería) en determinadas zonas del casco antiguo de la capital con derechos básicos de los residentes, y que está ya en un proceso de elaboración de medidas concretas tras el diagnóstico y definición de objetivos. Un equilibrio necesario en una ciudad muy necesitada de empleo, objetivo esencial en el que se debe respetar la vida cotidiana de las personas que habitan por aquí así como el espacio público, «propiedad» de todas las personas.

Pero cierto es, que el empleo, como ha recordado en muchas ocasiones la Unión Europea en múltiples documentos, es la mejor política de integración y prevención de la exclusión²³, y desde luego, estos objetivos sin duda constituyen contenidos esenciales del bien común. Por esta razón y por las dificultades en términos de creación de empleo que se dan Córdoba, es tan necesaria la reflexión para hacer compatible el respeto al espacio público y el desarrollo de actividades económicas que generan empleo.

Todos estos movimientos y acciones que se están dando en nuestra tierra tienen como principales características que surgen de la propia ciudadanía, se

²³ Agudo Zamora, Miguel J. «El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español». *Revista de Derecho Político*, UNED, 2017.

organizan de forma democrática, transparente y autónoma, no tienen conexiones partidarias, y son muy activos en la defensa de esos objetivos comunes. Están suponiendo un elemento pedagógico democrático de primer orden y actúan recordando a los poderes públicos sus obligaciones.

Suponen un elemento para la esperanza en Córdoba. En una tierra en la que, en muchas ocasiones, hay demasiado (o absoluto) silencio sobre problemas históricos como el desempleo o la falta de protección de la Sierra, estas iniciativas ciudadanas están suponiendo una reactivación de la gente en defensa de lo común, de lo que atañe la vida de todos, de lo que hemos de dejar en las mejores condiciones a las generaciones venideras. Es responsabilidad de todas las personas, es nuestro patrimonio común.

3. La necesaria participación ciudadana en la gestión del medio ambiente

Este proceso de participación deseable y necesario, a medida que pueda ir implementándose, hace que la ciudadanía se implique en la acción de la gobernanza de lo público mucho más allá de la mera elección de nuestros representantes políticos en las instituciones (concejales, diputados, parlamentarios regionales, etc), avanzando de esta manera la sociedad y la cultura democrática, que sin duda, genera también responsabilidad colectiva.

En cuanto a la organización de estos procesos participativos, sin duda el extraordinario avance de las tecnologías de la información y la comunicación suponen una herramienta que ayuda y posibilita hacerlo una realidad, así como la eficiencia y transparencia de las propias administraciones en su relación con la ciudadanía.

Sin duda, estos procesos de participación ciudadana son aún más necesarios en un tema clave, contenido esencial del interés general o bien común, como es la protección del medio ambiente. En esta materia, la necesaria colaboración colectiva es fundamental para que las políticas públicas en la materia sean de verdad eficaces.

Hemos de apostillar, en este punto, que el interés público o social, el bien común, aunque es responsabilidad central en los sistemas democráticos de los poderes públicos, de las distintas Administraciones (nuestra propia Constitución proclama en su artículo 103 que «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales»), sin embargo, en un objetivo de una sociedad democrática avanzada es esencial contar con la participación ciudadana tanto en la fase de definición de las políticas públicas, como en el momento de su puesta en práctica.

De esta manera, asuntos como la gestión de los residuos urbanos (procesos de separación en origen y reciclaje) o la limpieza pública, serían casi imposible que alcanzase sus objetivos sin una ciudadanía participativa y colaborativa, pero al mismo tiempo, considero que es fundamental que la

gente participe en la propia definición de dichas política públicas, en este caso de ámbito claramente municipal, para lo que sin duda serían muy convenientes acciones de educación ambiental generalizadas y permanentes, elemento estratégico de gestión pública local, a no olvidar para el inminente período local 2019/2023.

IV. CONTENIDOS Y METODOLOGÍA PARA UNA ESTRATEGIA LOCAL DE MEDIO AMBIENTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA PARA EL PERÍODO DE GOBIERNO LOCAL 2019-2023

1. *Introducción. El sector público medioambiental de la Ciudad de Córdoba en el actual período democrático 1979/2019: cuarenta años de gestión local*

El Ayuntamiento de Córdoba, ciudad con 325.708 ciudadano/as²⁴ se dotó en la actual Corporación Municipal 2015-2019 de una Concejalía inespecífica de Infraestructuras y Medio Ambiente específica, a diferencia de algún mandato anterior en que sí existió una Concejalía de Medio Ambiente exclusiva (2007/2011).

En cuanto a las políticas locales de participación en la gestión del medio ambiente, en el actual mandato municipal 2015/2019 se ha dinamizado el Consejo Municipal de Medio Ambiente, como órgano de participación ciudadana y de colectivos sociales en defensa del medio ambiente.

Además de esta concejalía, ahora inespecífica, el Ayuntamiento de Córdoba cuenta con importantes empresas (de titularidad íntegramente municipal) y organismos municipales, que tienen cometidos muy importantes en la gestión medioambiental de la ciudad:

- Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba, S. A. (SADECO): gestiona el ciclo integral del residuo y la limpieza y saneamiento de la ciudad. Abordamos su experiencia de gestión en el siguiente punto de manera monográfica.
- Empresa Municipal de Aguas (EMACSA): gestiona el ciclo integral del agua. Todas las aguas residuales de la Ciudad de Córdoba vuelven debidamente depuradas al río Guadalquivir. Cuenta con una modélica Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), denominada La Golondrina.

²⁴ Dato oficial de población 2018 según el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

- Instituto Municipal de Gestión Medioambiental (IMGEMA-Jardín Botánico): finalidades de conservación de la flora y desarrollo de acciones de educación ambiental. La Universidad de Córdoba (UCO) participa en la gestión científica del IMGEMA-Jardín Botánico, que además cuenta con un Banco de Germoplasma, en convenio con la Junta de Andalucía.
- Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU), con competencias en el ámbito de la ordenación de territorio, en una ciudad con un término municipal de 1254,9 km² (dato oficial según el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía), constituyendo el segundo mayor término municipal de Andalucía tras Jerez.

Hemos de recordar en este punto que en la ciudad de Córdoba se han desarrollado, desde el inicio de la década de los noventa del pasado siglo XX, una serie prácticas muy relevantes en el compromiso con el medio ambiente urbano, en clara sintonía con los objetivos y acciones contenidos en los distintos Programas Comunitarios de Medio Ambiente. Experiencias como la consecución del ciclo integral de residuo, completado definitivamente en el año 2003, basado en la implicación permanente y diaria de la ciudadanía en la separación de los residuos en sus propios domicilios para su posterior transformación, que viene a sumarse a la gestión del ciclo integral del agua. Todo ello gestionado desde una red de empresas públicas municipales con capital social íntegramente del Ayuntamiento de Córdoba, que hemos indicado anteriormente.

Otro tema muy importante, y en clara sintonía con las recomendaciones de la Unión Europea y de las Naciones Unidas, ha sido la elaboración participada de la Agenda Local 21 del Medio Ambiente de la Ciudad de Córdoba, en el que se abordan cuestiones como la gestión del medio natural, los residuos, la gestión del agua, o la movilidad urbana. Los contenidos de este documento fueron asumidos por el Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba 2003-2010, como la apuesta estratégica para el medio ambiente en los próximos años. Estos planes quedaron sin ejecutar.

El reto pendiente en la Ciudad de Córdoba es coordinar eficazmente todo este sector público local medioambiental. Tendría que ser la Concejalía como órgano político desde la que se tendría que abordar la coordinación de actuaciones en la materia medio ambiental en el municipio de Córdoba.

2. En particular, la gestión de los residuos urbanos en la Ciudad de Córdoba

La apuesta decidida de la Ciudad de Córdoba por una gestión sostenible de sus residuos a través de la Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba,

S.A. (SADECO)²⁵, ha supuesto que sea considerada en el ámbito nacional como una capital ejemplar desde el punto de vista medioambiental, un ejemplo de buenas prácticas para el medio urbano, que viene a sumarse a la consideración de Ciudad Patrimonio de la Humanidad, por su riqueza histórica, patrimonial y cultural.

Esta doble vertiente, ambiental y patrimonial, hacen de Córdoba una ciudad con mucha potencialidad, que podría tener consecuencias positivas en términos de desarrollo económico y creación de empleo. No debemos olvidar que la Unión Europea considera a la gestión de los residuos como uno de las nuevas fuentes generadoras de empleo, intensivo en utilización de mano de obra y que viene a cubrir una demanda social muy importante. A nivel local existen estudios de mercado de trabajo que confirman esas posibilidades.

Este objetivo estratégico para el desarrollo económico local se recogieron en las líneas estratégicas del II Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba 2003-2010, y en varias acciones del I y II Pacto Local por el Empleo y el Fomento Empresarial de la Ciudad de Córdoba (2004-2007; 2008-2011), firmado por el Ayuntamiento de Córdoba con el resto de agentes institucionales, económicos y sociales de Córdoba.

Desde el momento en que el Ayuntamiento de Córdoba crea la empresa pública Saneamientos de Córdoba S.A. (24 de septiembre de 1986), se le encomendaron servicios tan importantes y estratégicos para como:

- La limpieza e higiene de calles y plazas.
- La limpieza de los colegios públicos de la ciudad y los edificios de titularidad municipal (centros cívicos, edificios de servicios municipales).
- Recogida de la basura que generamos cada día. Control de plagas.
- Recogida animales vagabundos. La empresa municipal cuenta con un Centro de Control Animal, en el que también se desarrollan actividades educativas.

Jurídicamente toda la actividad que desarrolla la Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba S.A. está regulada den la Ordenanza Municipal de Higiene Urbana de 1997.

En la primera década del siglo XXI, esta empresa municipal consiguió el objetivo de extender y perfeccionar a toda la ciudad la recogida selectiva en origen de todas las fracciones de la basura, y su posterior tratamiento en la Planta de Reciclaje y Compostaje ubicada en el Complejo Medioambiental de la Ciudad de Córdoba (abierto en el año 2004), situado en la carretera de Granada. Hay que recordar que Córdoba fue una ciudad pionera en todo lo

²⁵ Entidad mercantil de capital 100% perteneciente al Ayuntamiento de Córdoba. El pleno de su Corporación Municipal constituye su Junta General de Accionistas.

referente al reciclado de la basura. Ya en 1994, adelantándose a la normativa ambiental referente a la gestión de residuos, se implantó con carácter experimental la recogida selectiva en un barrio de Córdoba, la Fuensanta.

Para facilitar a la ciudadanía el reciclaje de los residuos, desde la empresa municipal de saneamiento se procedió en el año 2001 a la distribución gratuita (proyecto cofinanciado por la Unión Europea), en colaboración con la Federación de Asociaciones de Vecinos, 115.000 cubos de doble compartimiento (cubos para el reciclaje domiciliario). Este tema es fundamental para que el posterior tratamiento de la basura en el Complejo Medioambiental sea más eficaz y se pueda producir un compost (abono) de mayor calidad para la agricultura de nuestra provincia.

Asimismo, la empresa municipal Saneamientos de Córdoba S.A. cuenta con un Servicio de Educación Medioambiental que trabaja en labores de concienciación de niños y de mayores para una mayor eficacia de todos estos retos ambientales. Esta labor es clave para incrementar el proceso de participación de la ciudadanía en las labores del reciclaje, y es una de las que debería ser objeto de coordinación superior desde la Concejalía que gestiones las competencias de medio ambiente.

Con todas esas acciones en la Ciudad de Córdoba se ha conseguido completar, con la indispensable colaboración ciudadana, el ciclo integral de los residuos. Todas las fracciones de la basura vuelven a tener un uso. Los residuos se transforman en otra utilidad: abono (compost) para la agricultura y jardinería, papel reciclado, plástico reciclado, envases, vidrio, etc, con lo que hacemos una contribución esencial al medio ambiente de nuestra ciudad y, en definitiva, a la sostenibilidad global.

3. Propuestas de futuro. Diez ejes estratégicos de actuación para la ciudad de Córdoba para el periodo 2019/2023

Considero clave destacar el papel fundamental de la administración local en la protección del bien común medioambiental. Metodológicamente, los contenidos de las políticas locales de medio ambiente que se desarrollen debieran ajustarse a la realidad de cada ámbito territorial, y elaborarse con la participación más amplia posible, con eficacia real de los consejos sectoriales de medio ambiente.

Además, para la eficacia de la política medioambiental son imprescindibles acciones permanentes de educación e información ambiental, con el doble objetivo transversal de hacer más ambiental la actuación municipal en su conjunto y más informada y comprometida a la ciudadanía.

Con este marco, propongo los siguientes diez ejes estratégicos de una política local de medio ambiente en la Ciudad de Córdoba para el mandato de gobierno local que se iniciará con las elecciones municipales que se

celebrarán en mayo de 2019, y que debieran implementarse en necesaria coordinación con las políticas medioambientales de la comunidad autónoma de Andalucía:

Eje 1. Seguir mejorando y optimizando la gestión de los residuos urbanos con el objetivo de consolidar la consecución del ciclo integral de los residuos urbanos. Para conseguir la eficacia de este objetivo es imprescindible la educación y formación.

Eje 2. Gestión sostenible del agua: incidir en aspectos educativos en relación al consumo.

Eje 3. Fomento del transporte público colectivo: apuesta por la movilidad en nuestra ciudad.

Eje 4. Plan municipal de fomento del uso de la bici aprovechando la red de carril bici: apuesta por hábitos saludables. Incidir en los aspectos educativos sobre la importancia para la salud individual y colectiva del uso de la bicicleta en la ciudad, y sobre el respeto al peatón, el elemento más vulnerable de la movilidad. Este eje estaría vinculado a un compromiso con el cuidado del espacio público como bien común esencial del municipio.

Eje 5. Contribución desde lo local a la aplicación de la normativa autonómica sobre calidad del aire: políticas de prevención y control.

Eje 6. Implementación de una política municipal de eficiencia energética: en la vía pública y edificios municipales.

Eje 7. Medidas serias contra la contaminación acústica: control de la aplicación de la normativa autonómica existente.

Eje 8. Líneas de actuación permanente de fomento de la información y educación ambiental: en materias como consumo responsable, reciclaje, movilidad sostenible o sobre los valores ambientales de Córdoba (de la Sierra, del Río Guadalquivir, etc.).

Eje 9. Participación efectiva de ciudadanía y colectivos en la definición de políticas medioambientales: Consejo Municipal de Medio Ambiente con competencias reales y funcionamiento dinámico y diverso.

Eje 10. Apuesta desde el Ayuntamiento de Córdoba para instar a la Junta de Andalucía a que continúe e impulse de manera efectiva el proceso de declaración de Parque Natural de la Sierra Morena de Córdoba, iniciado en el Parlamento de Andalucía en 2016, tras la recogida y registro de miles de firmas desde una iniciativa ciudadana, conectando el corredor ecológico protegido que va desde el Parque Natural Sierra de Aracena hasta el Parque Natural Sierra de Andújar. Con el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba quedaría completa la red de parques naturales de la Sierra Morena en Andalucía.

V. CONCLUSIONES

Como conclusión, estamos pues, ante una protección constitucional insuficiente, pues el medio ambiente debería estar entre los derechos fundamentales, no como principio rector de la política económica y social, que dependa de la política de propuesta legislativa del gobierno de turno.

En una futura reforma constitucional, el medio ambiente debería estar protegido al más alto nivel, con recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional incluido, como un derecho humano, pues, sin la máxima protección jurídica de nuestro entorno no hay futuro. Y con una ley general que desarrolle y concrete el derecho al medio ambiente, y con recursos y servicios públicos para hacerlo real y efectivo.

Y en paralelo a esas mayores exigencias jurídicas de protección, es fundamental incrementar la educación ambiental en todos los niveles académicos en particular y poner en marcha campañas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía en general. Asuntos como el respeto a los valores de los espacios naturales (protegidos o no), la gestión del agua, la correcta gestión de los residuos o la prevención de la contaminación atmosférica en nuestras grandes ciudades, exigen de una apuesta clara por la educación ambiental, destinando para ello los recursos públicos necesarios, una inversión de futuro.

La protección del medio ambiente debería formar parte de los programas de formación reglada en diferentes ámbitos de la enseñanza, incluida la universitaria. En particular, el Grado universitario en Derecho debería contener materias obligatorias para la enseñanza de la protección constitucional (y en los Estatutos de Autonomía) del medio ambiente, así como la organización administrativa de esta importante política pública.

Y para estos objetivos la actuación de la administración local y la implicación directa de la ciudadanía son claves. Sólo así tendremos garantizado nuestro derecho al medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDO ZAMORA, Miguel J. «El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español». *Revista de Derecho Político*, UNED, 2017.

ARANA GARCÍA, E. y TORRES LÓPEZ, M.A. *Derecho Ambiental*. Tecnos, 2018.

BOLAÑO PIÑEIRO, M. C. *Nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en el siglo XXI*. Marcial Pons, 2018.

CANOSA USERA, R. *Constitución y medio ambiente*. Dykinson, 2000.

CRUZ ALLI, J. C. y Lozano Cutanda, B. *Administración y Legislación Ambiental*. Dykinson, 2018.

ESTEVE PARDO, J. et all. *Derecho al medio ambiente y administración local*. Civitas/Diputació de Barcelona, 1996.

- GÓMEZ PUERTO, Ángel B. Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en los diferentes ámbitos institucionales. Dykinson, 2008.
- «Administración local y efectividad jurídica de la protección del medio ambiente», Estudios sobre la modernización de la administración local. La Ley-Wolters Kluwer, 2009.
- Ciudadanía y Estado democrático. Reflexiones para el bien común medioambiental. Dykinson, 2019.
- Derecho y Democracia. Reflexiones sobre contenidos del Estado Social. Ediciones Don Folio, 2018.
- LÓPEZ RAMÓN, F. Manual de Derecho Ambiental y Urbanístico. Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2018.
- MARTÍN RETORTILLO, L. «Administración Local y medio ambiente», Derecho del Medio Ambiente y Administración Local). Editorial Civitas/Diputació de Barcelona, 1996.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, F. La ordenación jurídica de los residuos urbanos. Comares, 2002.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. «Las competencias de las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional», El derecho constitucional al medio ambiente. Tirant Lo Blanch, 2000..
- SANCHÍS PALACIO, J. R y AMIGO PÉREZ, M. El modelo de la economía del bien común. Delta Publicaciones, 2018.
- VALENCIA MARTÍN, G. Autorización ambiental integrada y licencias municipales. Aranzadi, 2018.
- Jurisprudencia constitucional y medio ambiente. Aranzadi, 2017.
- VERA JURADO, D. J. *et al.* Derecho Ambiental de Andalucía. Tecnos, 2005.

LA PROTECCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE. APUESTA POR EL
PRINCIPIO DE PROXIMIDAD INSTITUCIONAL AL
CUIDADO DEL ENTORNO COMO BIEN COMÚN

*The legal-constitutional protection of the environment. It is
committed to the principle of institutional proximity to the
care of the environment as a common good*

Ángel B. Gómez Puerto
Profesor de Derecho Constitucional
Departamento de Derecho Público y Económico
Universidad de Córdoba
bgomez@uco.es

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-68\(1\)-2020pp225-255](http://dx.doi.org/10.18543/ed-68(1)-2020pp225-255)

Copyright

Estudios de Deusto es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

Estudios de Deusto is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.